

Rapport avseende granskning av överförmyndarens tillsyn

Östersunds kommun

Innehåll

| | |
|------------------------|---|
| Sammanfattning | 1 |
| 1. Inledning | 2 |
| 2. Granskningsresultat | 3 |
| 3. Bedömning | 7 |

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Överförmyndaren är en kommunal myndighet som enligt föräldrabalken ansvarar för tillsynen över gode män och förvaltare. De personer som har en god man är i en utsatt situation och med hänsyn till deras rättssäkerhet är det viktigt att tillsynen av gode män fungerar. Syftet med granskningen är att bedöma om överförmyndaren bedriver en ändamålsenlig verksamhet med avseende på tillsynen av gode män.

Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Har överförmyndaren en ändamålsenlig verksamhet med avseende på tillsynen av gode män?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av:

- Föräldrabalken (1949:381)
- Reglemente för överförmyndaren

Svar på revisionsfrågan

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att det finns förbättringsmöjligheter i rutinerna för tillsyn av gode män. Det genomförs både årlig och riktad tillsyn men arbetsbelastningen på kansliet är hög och det i sig kan utgöra en risk för brister i tillsynen. Det finns också förbättringsmöjligheter i dokumentation av rutiner.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Utred organisationens ändamålsenlighet och rimligheten i arbetsbelastning för handläggarna.
- Dokumentera processen för tillsyn och färdigställ skriftliga rutiner för tillsynen.
- Upprätta en rutin för att regelbundet kontrollera att tillsynen genomförs på ett tillfredställande sätt.
- Ta fram en plan för hur de nya lagkraven på utbildning för ställföreträdare ska kunna hanteras inom ramen för överförmyndarens verksamhet.
- Utred hur verksamheten ytterligare ska kunna följas upp, en väsentlig del i det är hur många huvudmän varje god man ansvarar för.

Östersund 2014-10-17
DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor

Veronica Blank

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Om en person på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller annat liknande förhållande, behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person kan en god man förordnas. Överförmyndaren är en kommunal myndighet som enligt föräldrabalken ansvarar för tillsynen över gode män och förvaltare.

De personer som har en god man är i en utsatt situation och med hänsyn till deras rättssäkerhet är det viktigt att tillsynen av gode män fungerar. Syftet med granskningen är att bedöma om överförmyndaren bedriver en ändamålsenlig verksamhet med avseende på tillsynen av gode män.

Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Har överförmyndaren en ändamålsenlig verksamhet med avseende på tillsynen av gode män?

Följande kontrollmål är aktuella:

Är organisationen ändamålsenlig och hur säkras det att det finns tillräcklig kompetens?

Finns dokumenterade rutiner för tillsynen och är de tillfredställande?

Finns en uppföljning av verksamheten?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av:

- Föräldrabalken, Kapitel 9-20 (1949:381).
- Reglemente för överförmyndaren

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta överförmyndarens tillsyn av gode män.

Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer med överförmyndaren, kanslichef, kommunjurist samt handläggare. Det har också genomförts granskning av dokument och stickprovsgranskning av akter.

Rapporten har faktagranskats av de intervjuade.

2. Granskningsresultat

Lagar och bestämmelser

Godmanskap regleras i Föräldrabalken. En god man kan förordnas till vuxna och barn. Gällande barn ska detta främst ske tillfälligt. Det kan finnas olika orsaker till att en person blir förordnad en god man. Nedan redogörs för de olika godmanskapen enligt föräldrabalken (11 kap):

- Tillfälligt i en förmyndares ställe då en förälder/förmyndare av någon anledning inte kan tillvarata sitt barns intressen
- Vid motstridiga intressen
- För gamla och sjuka
- För bortavarande, då en person försvunnit,
- För ensamkommande barn. Den som förordnas till god man för ensamkommande barn blir även vårdnadshavare för barnet fram till dess att barnet fått permanent uppehållstillstånd och en särskild vårdnadshavare.

Godmanskapet kan omfatta olika delar. Den gode mannen kan utses att bevaka huvudmannens rätt och se till att dennes intressen tillvaratas. Godmanskapet kan även omfatta att förvalta huvudmannens tillgångar. En god man kan också utses för att sörja för person, vilket innebär att den gode mannen ser till att huvudmannen får sina personliga behov tillgodosedda.

Beträffande vem som kan förordnas till god man står: "Till god man eller förvaltare skall utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna." Det krävs alltså inga särskilda erfarenheter. I 12 Kap 2 § definieras uppdraget: Gode män och förvaltare

skall, i den mån det följer av deras förordnande, bevaka rätten för de personer som de företräder, förvalta deras tillgångar och sörja för person.

Överförmyndarens ansvar

Överförmyndaren har ansvar för att direkt eller via tingsrätt se till att en god man förordnas till dem som behöver det. Överförmyndaren ansvarar också för att utöva tillsyn över de gode männen.

Förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet står under överförmyndarens tillsyn. Förmyndare, gode män och förvaltare är skyldiga att lämna överförmyndaren de upplysningar om sin verksamhet som överförmyndaren begär.

Vid tillsynen skall överförmyndaren särskilt se till att den enskildes tillgångar i skälig omfattning används för hans eller hennes nytta och att tillgångarna i övrigt är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och att de ger skälig avkastning.

I 16 kapitlet står särskilt om den tillsyn som ska utövas av överförmyndaren. Överförmyndaren skall granska förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats (16:3§).

Överförmyndaren eller den som överförmyndaren utser har rätt att gå igenom de räkenskaper och anteckningar som avses i 12 kap. 5 § samt de värdehandlingar som ställföreträdaren förva-

rar med anledning av sitt uppdrag. Ställföreträdaren skall hålla dessa handlingar tillgängliga på tid och plats som överförmyndaren bestämmer.

Överförmyndaren skall göra anteckning om verkställd granskning på förteckningar, årsräkningar, sluträkningar och handlingar enligt 15 kap. 3 och 8 §.

Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen över överförmyndaren.

Organisation och omfattning

I Östersunds kommun finns en överförmyndare med ersättare och så har det varit under många år. Vid årsskiftet 2014/2015 kommer det att bildas en överförmyndarnämnd med tre ledamöter och tre ersättare.

I dagsläget har överförmyndaren ett kansli där det arbetar 4 handläggare (3,75 årstjänster). För dessa ansvarar en kanslichef som arbetat vid kansliet sedan februari 2014. Överförmyndaren arbetar 20 % och kommunens jurist arbetar för kansliet 20 %. Juristen bistår också utöver den tiden om det behövs.

Vid granskningstillfället hade ställföreträdare genom överförmyndaren ansvar för 2,4 % av Östersunds invånare och huvudmännens samlade tillgångar motsvarar ca 0,5 miljarder kronor.

Det finns en generell trend i Sverige som innebär en ökning av personer som behöver stöd och som får en god man. Även i Östersund har det sett ut på det sättet. Sett ur ett nationellt perspektiv har Östersund en högre andel av befolkningen som behöver ställföreträdare (2,4 %) i jämförelse med genomsnittet i riket som är 1,4 %. I slutet av 2013 fanns 984 godmanskap i kommunen. Totalt fanns 1 325 pågående ärenden. Enligt uppgift har Östersund vid en jämförelse med lika stora kommuner betydligt fler ärenden per handläggare. Exempelvis har det vid

en undersökning som genomförts visat sig att Sundsvall hade 150 ärenden per handläggare, när Östersund vid samma tid hade 350 ärenden per handläggare.

Godmanskap är till stor del ett ideellt uppdrag. Den gode mannen har dock rätt till ett skäligt arvode för sitt arbete och för en del av det står huvudmannen.

Rekrytering av gode män sköts av kansliet och handläggare. I vissa fall fungerar rekryteringen av gode män på ett bra sätt men det kan ibland finnas en svårighet att få tag på personer som vill åta sig uppdragen. Särskilt svårt är det att rekrytera gode män till komplicerade fall, exempelvis då huvudmannen har psykiska problem, drogproblem eller flera diagnoser.

Vid rekryteringen av gode män eller andra ställföreträdare ombeds den ansökande att lämna in en skriftlig intresseanmälan. Kansliet kontrollerar därefter om personen har några betalningsanmärkningar och om personen finns registrerad i belastningsregistret. Personen får också lämna två referenser. I dagsläget är kravet i lagen endast att personen som ansöker om att bli god man ska vara "rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig". Vid årsskiftet sker ändringar i föräldrabalken vilket kommer innebära att lydelsen i lagen ändras till att personen ska vara lämplig. Meningen är att överförmyndarens rätt att kontrollera uppgifter ska stärkas. I Östersunds kommun genomförs redan dessa kontroller rutinmässigt.

När kontrollerna genomförts och personen anses vara lämplig för ett godmanskap sker en matchning mellan huvudmän och potentiella gode män. Till god man kan även en anhörig förordnas. Samma kontroller ska göras i de fallen.

Enligt intervjuer är läget väldigt påfrestande för personalen på kansliet. Antal ärenden per handläggare har under flera år upplevts som för högt. Under våren har det tillkommit resurs-

krävande arbetsuppgifter, exempelvis rekryteringen och tillsyn av gode män till ensamkommande flyktingbarn. Det upplevs också som att det förekommit en ökning i ärendenas komplexitet vilket gör att varje handläggning tar mer resurser i anspråk. I snitt ansvarar varje handläggare i kommunen för 350 ärenden var. Det innebär också att de ska utöva tillsynen över dessa 350 ärenden.

Rutiner för tillsyn

Tillsynen utövas dels genom de kontroller som görs innan förordnandet och dels genom årliga och riktade kontroller. Vid den årliga tillsynen begärs årsräkningar in. Redovisningen ska omfatta tillgångar och skulder samt en specifikation av inkomster och utgifter. Till grund för årsräkningen ska det finnas kontoutdrag samt verifikat för samtliga transaktioner. För övrig förvaltning (utöver den ekonomiska) begärs en redogörelse in. Där ska den gode mannen beskriva exempelvis hur många träffar som skett med huvudmannen under året samt vilken kontakt som hållits.

Nuvarande rutiner för tillsyn innebär att handläggarna bland annat kontrollerar förändringar i tillgångar och skulder. De rimlighetsbedömer inkomster och utgifter. Dessutom granskas underlag till posterna. De hämtar också in underlag till konton som ska omfattas av så kallad överförmyndarspär, d.v.s. de konton där överförmyndarens medgivande måste inhämtas innan det kan göras uttag.

Överförmyndaren har beslutat att det vart fjärde år ska genomföras en fördjupad granskning där det fokuseras på ett speciellt område.

Riktad tillsyn genomförs om det inkommit klagomål eller anmälan till överförmyndaren. Vid misstanke har överförmyndaren rätt att begära ut uppgifter från banken, polisens register osv.

Handläggarna ansvarar för att genomföra tillsynen. De rutiner som finns för tillsynen är delvis skriftliga men ännu inte kompletta. Hur en tillsyn ska genomföras är ofta något som en mer erfaren kollega lär ut till nyanställda. Det genomförs normalt sett inte kontroller av handläggningen inom överförmyndarens kansli.

Ett arbete med att upprätta skriftliga rutiner har påbörjats under våren 2014 och checklistor finns framtagna. Exempel på arbetsuppgifter som omfattas av checklistorna är granskning av årsräkningar, kontroll av ny ställföreträdare och granskning av tillgångsförteckning.

Kompetensutveckling

Handläggarna på kansliet har ingen regelbunden kompetensutveckling. I dagsläget har inte överförmyndaren heller något ansvar för att utbilda de gode männen. Studieförbund såsom ABF har regelbundet kurser och när en ny person anmäler sig som intresserad av godmanskap rekommenderar överförmyndaren att de ska gå den utbildningen. Enligt intervju betalar överförmyndaren hälften av anmälningsavgiften i de fall en god man väljer att gå kursen.

Fr.o.m. årsskiftet 1 januari 2015 kommer överförmyndaren ha ett större ansvar för utbildning av gode män då det sker ändringar i föräldrabalken. Det kommer innebära att överförmyndaren har en skyldighet att erbjuda gode män den utbildning som behövs för uppdraget.

Uppföljning av verksamheten

Kanslichefen lämnar månatligen in ekonomisk redovisning till kommunledningsförvaltningen. Någon ytterligare uppföljning görs inte. Exempelvis finns ingen uppföljning av hur många

ärenden varje handläggare ansvarar för eller hur många huvudmän de gode männen ansvarar för.

Enligt intervjuer används systemet "Wärna" för handläggning. Något bra sätt att följa upp verksamheten finns inte genom verksamhetssystemet.

Länsstyrelsen har genomfört tillsyn två gånger under 2013 och 2014. Den ena genomfördes på begäran av överförmyndaren då det upptäckts fel i handläggningen av ärenden. Vid den tillsynen konstaterade länsstyrelsen att de inte riktar någon kritik mot överförmyndaren då nödvändiga åtgärder vidtagits.

I det andra fallet har det inkommit ett klagomål från en anhörig till en huvudman. I det fallet har länsstyrelsen valt att rikta kritik mot överförmyndaren på grund av brister i tillsynen.

Stickprov

Som en del av vår granskning har vi genomfört stickprov på rutinerna för tillsyn. Detta har genomförts genom att 10 slumpvis utvalda akter granskats. Vid granskningen har följande kontrollmål varit aktuella:

- Redogörelse för det aktuella året begärts in
- Årsräkning för det aktuella året begärts in
- Granskningen har dokumenterats
- Underlag till granskning finns och granskningen går att följa

I granskningen har vi iakttagit följande:

- Samtliga granskade akter innehåller redogörelse och årsräkning för år 2013.
- Av granskade årsräkningar har 8 av 10 inkommit inom föreskriven tid. Samtliga årsräkningar har inkommit inom en månad efter föreskrivet datum.

- I två fall har kompletteringar begärts av huvudmannen, det avsåg då kontoutdrag och intyg på att konton har överförmyndarspär.
- Granskningen är dokumenterad men på olika sätt. Den är i flera fall svår att följa eftersom underlag till granskningen saknas i flera av de granskade akterna.

Slutsats stickprov

Efter genomfört stickprov är vår slutsats att det finns förbättringsmöjligheter gällande dokumentation och underlag till genomförd tillsyn. Hur rutinerna ska utformas är upp till kansliet att besluta om men vi anser att det alltid ska vara möjligt att följa vilken granskning som genomförts.

3. Bedömning

Organisation

Vår bedömning är att det bör göras en översyn av organisationen och dess ändamålsenlighet. Det behövs en bedömning av huruvida tillsynen med nuvarande organisation kan hanteras på ett tillförlitligt sätt. I dagsläget ligger belastningen i antal ärenden över snittet i riket och i jämförbara kommuner. Om ärendebelastningen är för hög finns en risk att handläggarna inte hinner med den tillsyn som krävs enligt lag. Brister i tillsynen kan, utöver det uppenbara problemet att en enskild lider skada även leda till att kommunen bli föremål för stämning.

Rutiner för tillsyn

Vår bedömning är att rutinerna för tillsynen kan förbättras. Förbättringsmöjligheterna avser främst att dokumentera rutinerna så att de inte blir personberoende. Det har redan upprättats checklistor för arbetet vilket vi ser positivt på. Kommande arbete handlar om att förtydliga processen och kriterierna för vilken typ av granskning som ska genomföras.

Våra stickprov visar att handläggarna gör på olika sätt, främst gällande hur granskningen dokumenteras och vilka underlag till granskningen som sparas. Det stärker bilden av att rutinerna behöver förtydligas och dokumenteras.

Som en del av den interna kontrollen rekommenderar vi också att det genomförs stickprov på tillsynen för att det ska vara möjligt att avgöra att rutiner efterföljs och att tillsynen är tillräcklig.

Kompetensutveckling

I dagsläget finns ingen kontinuerlig kompetensutbildning för de anställda handläggarna. Det finns heller inga krav i lagen på att kommunen ska tillhandahålla kompetensutveckling för de gode männen. Vi ser det som positivt att överförmyndaren rekommenderar utbildningar för nya ställföreträdare. Inför kommande lagändring behöver överförmyndaren ta fram en plan för hur de ska se till att ställföreträdarnas behov av utbildning ska tillgodoses. Det bör också säkras att handläggarna får en regelbunden kompetensutveckling.

Sammanfattande bedömning

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att det finns förbättringsmöjligheter i rutinen för tillsyn av gode män. Det genomförs tillsyn men arbetsbelastningen på kansliet är hög och det i sig kan utgöra en risk för brister i tillsynen. Det finns också förbättringsmöjligheter i dokumentation av rutiner.

Efter genomförd granskning har vi följande rekommendationer:

- Genomför en utredning av organisationens ändamålsenlighet och rimligheten i arbetsbelastning för handläggarna.
- Dokumentera processen för tillsyn och färdigställ skriftliga rutiner för tillsynen.
- Upprätta en rutin för att regelbundet kontrollera att tillsynen genomförs på ett tillfredställande sätt.

- Ta fram en plan för hur det nya lagkraven på utbildning för ställföreträdare ska kunna hanteras inom ramen för överförmyndarens verksamhet.
- Utred hur verksamheten ytterligare ska kunna följas upp, en väsentlig del i det är hur många huvudmän varje god man ansvarar för.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloitte Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloitte Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.